



**You have downloaded a document from
RE-BUS
repository of the University of Silesia in Katowice**

Title: Kontrola sprawowana przez Najwyższą Izbę Kontroli

Author: Magdalena Strożek-Kucharska

Citation style: Strożek-Kucharska Magdalena. (2016). Kontrola sprawowana przez Najwyższą Izbę Kontroli. W: A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska (red.), "Administracyjne procedury kontrolne: wybrane zagadnienia" (S. 50-79). Katowice: Uniwersytet Śląski.



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersytet ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Kontrola sprawowana przez Najwyższą Izbę Kontroli

1. Uwagi wprowadzające

Charakterystykę kontroli sprawowanej przez Najwyższą Izbę Kontroli (dalej: NIK) oraz rolę NIK trafnie ujął L. GARLICKI, stwierdzając: „niewiele jest w III Rzeczypospolitej organów i instytucji, które mogą się poszczycić tak długą historią i to historią, w której nie tylko nie zagubiono modelu wyjściowego, ale też w najrozmaitszych okresach historycznych starano się do niego nawiązać lub powrócić”¹. Nadto ten tradycyjny w znacznym stopniu model najwyższej instytucji kontrolnej odpowiada międzynarodowym standardom statusu prawnego takich instytucji w państwach demokratycznych, oczekiwanego od państw członkowskich przez Unię Europejską².

Historia NIK mogłaby stanowić odrębne opracowanie, jednak ze względów tematycznych i objętościowych zostanie wyłącznie zasygnalizowana.

Za pierwszy organ kontroli państwowej należy uznać powołaną na mocy dekretu króla saskiego Fryderyka Augusta z 14 grudnia 1808 r. Główną Izbę Obrachunkową (GIO) Księstwa Warszawskiego. Zajmowała się ona następczą kontrolą wydatków publicznych oraz kontrolą realizacji założonego budżetu i była niezależna od administracji państwowej. Nie miała jednak żadnych imperatywnych uprawnień pokontrolnych, mogła jedynie raportować królowi w razie stwierdzenia nieprawidłowości³.

Porozumienie zawarte na kongresie wiedeńskim w 1815 r., które przewidywało powołanie do życia Królestwa Polskiego obejmującego swoim obszarem tylko część ziem Księstwa Warszawskiego, oznaczało faktycznie koniec istnienia Głównej Izby Obrachunkowej. Pomimo decyzji Rządu Tymczasowego Królestwa Polskiego z dnia 21 sierpnia 1815 r. o likwidacji GIO z dniem 11 września tego roku kontrola wydatków publicznych była konty-

¹ L. GARLICKI, *Narodziny i kształtowanie się państwowych organów kontroli w niepodległej Polsce*. „Kontrola Państwowa”, nr 2/1999.

² J. MAZUR, *Stosowanie międzynarodowych standardów dotyczących statusu najwyższego organu kontroli w krajach Unii Europejskiej i w Polsce*. „Kontrola Państwowa”, nr specjalny 2/2002, s. 56–76.

³ R. SZAWŁOWSKI, *Najwyższe państwowe organy kontroli w Polsce w XIX wieku*. Warszawa 1999, s. 34.

nuowana przez Wydział Rachunkowy, którego skład nie odbiegał znacząco od składu Izby, dzięki czemu faktycznie została zachowana ciągłość pracy w zakresie przeprowadzania kontroli wydatków publicznych⁴.

Konstytucja nadana Królestwu Polskiemu przez cara Aleksandra I w listopadzie 1815 r. przewidywała powołanie do życia specjalnej izby obrachunkowej zajmującej się ostateczną rewizją rachunków. Dzięki temu po raz pierwszy w historii Polski najwyższy organ kontroli stał się organem konstytucyjnym. Aktem powołującym Izbę Obrachunkową Królestwa Polskiego był dekret z 3 października 1816 r. wydany przez cara Aleksandra I w Warszawie, zastąpiony potem dekretem z dnia 9 sierpnia 1921 r. zmieniającym nazwę organu na Najwyższą Izbę Obrachunkową⁵. Zajmowała się ona następczą kontrolą rachunków nadsyłanych przez podmioty wydatkujące środki publiczne, kontrolą wstępną budżetu Królestwa Polskiego na etapie jego zatwierdzania oraz sporządzania inwentaryzacji majątku publicznego⁶. Konstytucja Królestwa Polskiego przewidywała, że Najwyższa Izba Obrachunkowa miała podlegać bezpośrednio królowi, który powierzył zwierzchni nadzór nad jej działalnością namiestnikowi urzędującemu w Warszawie⁷. Po upadku powstania styczniowego nastąpiła likwidacja polskiego aparatu państwowego. Dekretem carskim z 28 grudnia 1866 r. rozwiązano Najwyższą Izbę Obrachunkową i jedynie w celu zamknięcia rewizji przedłożonych już rachunków utworzono Czasową Izbę Kontrolującą, która rozwiązała się z 1867 r. po wykonaniu swojego zadania. Na odrodzenie się polskiej kontroli państwowej trzeba było czekać aż do końca I wojny światowej⁸.

Już w pierwszych miesiącach funkcjonowania niepodległej Rzeczypospolitej Naczelnik Państwa Józef Piłsudski oraz Ignacy Jan Paderewski zajęli się budowaniem demokratycznych struktur państwowych⁹. Pierwsze wolne wybory do Sejmu Ustawodawczego odbyły się w styczniu 1919 r., a inauguracja prac Sejmu nastąpiła 10 lutego 1919 r. W tym samym czasie Naczelnik Państwa Józef Piłsudski podpisał Dekret o Najwyższej Izbie Kontroli Państwa¹⁰, powołując do życia pierwszy w wolnej Polsce organ kontroli państwowej¹¹. Dzień 7 lutego jest co roku świętowany przez pracowników NIK.

⁴ Ibidem, s. 60–61.

⁵ A. SYLWESTRZAK, *Najwyższa Izba Kontroli*. Warszawa 1997, s. 28.

⁶ S. KAŁUŻNY, J. SZCZEPANIAK, *Żarys kontroli państwowej w Polsce*. Warszawa 1982, s. 55.

⁷ A. SYLWESTRZAK, op. cit., s. 27.

⁸ Ibidem, s. 32.

⁹ D. BOLIŃSKA, W. ROBACZYŃSKI, *Najwyższa Izba Kontroli. Tradycja i współczesność*. Warszawa 2009, s. 9.

¹⁰ Dziennik Praw Państwa Polskiego z 1919 r., Nr 14 poz. 183.

¹¹ D. BOLIŃSKA, W. ROBACZYŃSKI, op. cit., s. 9

2. Pozycja ustrojowa Najwyższej Izby Kontroli

Ogólna charakterystyka pozycji ustrojowej NIK wynika przede wszystkim z postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹², zamieszczonych w rozdziale 9 zatytułowanym *Organy kontroli państwowej i ochrony prawa* w art. 202–207. Obok NIK w rozdziale tym uregulowano status jeszcze dwóch innych centralnych, konstytucyjnych organów państwa, a mianowicie Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 208–212) oraz Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (art. 213–215). Wszystkie organy uregulowane w rozdziale 9 cechuje przede wszystkim to, że nie mieszczą się w żadnej z władz wymienionych w art. 10 Konstytucji, sklasyfikowanych według tradycyjnego podziału na władzę ustawodawczą, sądowniczą i wykonawczą. Z powyższego część przedstawicieli nauki prawa¹³ wyprowadziło wniosek, że uregulowanie pozycji prawnej m.in. NIK w zupełnie osobnej części Konstytucji zamykającej rozdziały dotyczące struktury aparatu państwa należy odczytywać jako próbę rozbudowania tradycyjnego trójpodziału władzy o odrębną władzę — kontrolującą¹⁴. Abstrahując jednak od rozważań dotyczących tego, czy rzeczywiście można mówić o rozszerzeniu zasady trójpodziału władzy, czy też nie, uznać należy, że systematyka Konstytucji bez wątplenia pozwala na stwierdzenie, iż NIK jest centralnym, konstytucyjnym organem władzy państwowej, który nie mieści się w żadnej z kategorii władz ustalonej według tradycyjnego monteskiuszowskiego podziału.

W art. 202 Konstytucji NIK został określony jako naczelny organ kontroli państwowej, podległy Sejmowi, działający na zasadzie kolegalności. Te trzy determinanty faktycznie wyznaczają pozycję ustrojową NIK i w związku z tematem opracowania będą wymagały omówienia. Tym samym Konstytucja wprost potwierdziła status nadany NIK w art. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (dalej: ustawa o NIK, u.o.n.i.k.)¹⁵. Biorąc pod uwagę uregulowanie pozycji ustrojowej NIK w Konstytucji, która uchwalona została po wejściu w życie u.o.n.i.k., nadmienić należy, że w rzeczywistości to drugi ze wspomnianych aktów prawnych mógł zdeterminować unormowania konstytucyjne dotyczące pozycji NIK. Ustawowe i konstytucyjne określenie pozycji ustrojowej NIK jako naczelnego organu kontroli państwowej oznacza, że stanowi ona wyodrębniony organ państwowy, który odgrywa główną rolę w realizacji zadań kontrolnych

¹² Dz.U., Nr 78, poz. 483 ze zm.

¹³ A. SYLWESTRZAK, *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*. Gdańsk 2001, s. 194–198.

¹⁴ Ze stanowiskiem powyższym nie zgadza się np. B. BANASZAK, *Konstytucja RP. Komentarz*. Wyd. 2, Warszawa 2012, s. 999.

¹⁵ Dz.U., Nr 227, poz. 1482.

w państwie¹⁶, co najpełniej wyraża się w zadaniach, które nałożono na NIK w art. 203 Konstytucji.

Określając pozycję ustrojową NIK jako naczelnego organu, Konstytucja użyła nazwy, z której ustawodawca zrezygnował w ustawie zasadniczej w odniesieniu do innych organów państwowych. W okresie obowiązywania Konstytucji z 1952 r.¹⁷ odróżniano organy naczelne (stojące na czele określonej grupy organów państwowych i obejmujące działaniem obszar całego państwa) oraz organy centralne (terytorialny zakres ich działania pokrywał się z obszarem Rzeczypospolitej Polskiej i równocześnie podlegały organom naczelnym). Konstytucja z 1997 r. wprowadziła podział organów z uwagi na terytorialny zakres działania i wyróżniła organy centralne (działające na obszarze całego państwa i mające jednostkowy charakter) oraz terenowe (obejmujące zakresem działania teren jednostki samorządu terytorialnego). Jedynie w odniesieniu do NIK Konstytucja utrzymała określenie *organ naczelny*, co oznacza, że w systemie organów kontroli państwowej zajmuje ona naczelne miejsce, zwierzchnią pozycję w stosunku do podległych jej jednostek organizacyjnych¹⁸.

Określenie, że NIK jest organem naczelnym, ma swoje uzasadnienie w trzech podstawowych aspektach. Po pierwsze posiada najszerszy zakres kompetencji kontrolnych spośród wszystkich organów władzy publicznej, którym funkcje kontroli powierzył ustawodawca. Zgodnie z art. 2 u.o.n.i.k. ma obowiązek w sposób wszechstronny, zgodnie z kryteriami legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, kontrolować działalność organów i jednostek należących do sfery państwowej — organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych. Tym samym należy uznać, że kontrolą NIK są objęte najważniejsze obszary z punktu widzenia interesów państwa¹⁹. Po drugie NIK ma zagwarantowaną ustawowo możliwość wykorzystywania wyników kontroli przeprowadzanej przez inne organy kontrolne w ramach realizowanych kompetencji. Przyczynia się to do lepszego realizowania konstytucyjnych zadań NIK, dysponuje ona bowiem szerszym materiałem zebrany podczas innych kontroli, w różnych trybach i przez różne organy. Zapewnia równocześnie współdziałanie innych organów z NIK. Po trzecie NIK w świetle art. 12a u.o.n.i.k. może przeprowadzać kontrolę wspólnie z naczelnymi organami kontroli Unii Europejskiej oraz naczelnymi organami kontroli innych państw.

¹⁶ J. JAGIELSKI, *Kontrola administracji publicznej*. Warszawa 2006, s. 113–115.

¹⁷ Dz.U. z 1976 r., Nr 7, poz. 36.

¹⁸ W. SKRZYDŁO, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa 2013.

¹⁹ W. SOKOLEWICZ, *Komentarz do artykułu 2012 Konstytucji*. W: L. GARLICKI, red., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. T. 3. Warszawa 2002, komentarz do art. 202, s. 4.

Oprócz kontroli działalności organów i jednostek należących do sfery państwowej — organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych — NIK może również kontrolować zgodnie z art. 203 ust. 2 i 3 działalność jednostek ze sfery samorządowej (organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i innych komunalnych jednostek organizacyjnych), stosując do oceny ich działalności trzy kryteria: legalności, gospodarności i rzetelności. Nadto NIK może kontrolować w przypadku wykorzystywania środków publicznych lub wywiązywania się z zobowiązań na rzecz państwa działalność jednostek ze sfery niepublicznej (innych niż państwowe lub samorządowe jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych), stosując kryteria legalności i gospodarności. Wykonanie tych zadań ma dostarczyć Sejmowi, co wynika wprost z art. 204 Konstytucji RP, ale także innym władzom, wiedzy o funkcjonowaniu aparatu państwa, stanie finansów publicznych i gospodarowaniu środkami publicznymi.

Nadanie tak szeroko i szczegółowo określonym zadaniom NIK rangi konstytucyjnej oznacza, że ustawodawca uznał, iż tylko taki sposób regulacji zapewni niezależność i stabilność wykonywania przypisanych jej zadań. Tym samym potwierdzona została naczelna pozycja NIK i jej znaczenie dla wykonywania funkcji kontrolnej w państwie, która nie może wynikać wyłącznie z ustawy. Cechą charakterystyczną działalności kontrolnej jest bowiem powstawanie konfliktów pomiędzy organem kontrolującym a kontrolowanym. W przypadku, gdy organami kontrolowanymi są organy władzy publicznej mające zdecydowany wpływ na kształt państwa, określenie kompetencji kontrolnych wyłącznie na poziomie ustawy zwykłej może rodzić niebezpieczeństwo dokonywania zmian w zakresie tej kontroli, a tym samym ograniczać skutecznie działania organu kontrolującego.

Nadmienić można, że tak kazuistyczne uregulowanie w Konstytucji zadań kontrolnych dotyczy organów nielicznych, a mianowicie NIK, Trybunału Konstytucyjnego (art. 188–189 Konstytucji) oraz Trybunału Stanu (art. 198 ust. 1 i 2). Kompetencje kontrolne innych organów (np. Sejmu — art. 95 ust. 2, Prezydenta — art. 126 ust. 1 i 2, Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów — art. 146 ust. 4 pkt 3 i art. 148 pkt 5, Sądu Najwyższego — art. 183 ust. 1, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz innych sądów administracyjnych — art. 184 i innych) zostały w ustawie zasadniczej jedynie zasygnalizowane, a szczegółowa ich regulacja zawarta jest w ustawach zwykłych.

Odmierna sytuacja występuje natomiast w przypadku określenia kompetencji kontrolnych NIK wobec organów państwa lub jednostek obsługujących organy, które nie zaliczają się do organów wymienionych w art. 2 u.o.n.i.k. i mają w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych zagwa-

rantowaną samodzielność finansową²⁰, jak np. Kancelaria Sejmu, Kancelaria Senatu, Kancelaria Prezydenta RP, Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny, Krajowa Rada Sądownictwa, Trybunał Konstytucyjny, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych i inne. Uprawnienia kontrolne NIK wobec tych organów mają podstawę w art. 204 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP, który nakłada na NIK obowiązek sporządzania dla Sejmu analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej. Jednak Konstytucja nie określiła zakresu kontroli tych podmiotów, dlatego zostały one określone w art. 4 u.o.n.i.k. Biorąc pod uwagę, że kontrola NIK przeprowadzana w tych przypadkach ma realizować podstawowy cel, jakim jest opracowanie analizy wykonania budżetu państwa, zakres kontroli został określony w sposób zdecydowanie węższy niż zakres działań kontrolnych uregulowanych wprost w ustawie zasadniczej, ponieważ nie może obejmować kontroli kompleksowej. Przy czym, jak podnosi się w literaturze, kontrola wykonania budżetu przez podmioty wskazane w art. 2 u.o.n.i.k. będzie miała szerszy wymiar, w pewnym stopniu wkraczający w sferę realizacji celów, dla których zostały powołane, w odniesieniu do kontroli układu zadaniowego budżetu²¹.

Wyposażenie NIK w uprawnienia do kontrolowania organów i jednostek wymienionych w art. 4 u.o.n.i.k. potwierdza pozycję ustrojową NIK jako naczelnego organu kontroli państwowej, który ma badać i oceniać prawidłowość gospodarowania całością majątku i środków publicznych w państwie. Nowelizacja u.o.n.i.k. w 2010 r.²² uzupełniła przykładowo wskazany w art. 3 u.o.n.i.k. zakres podstawowych zadań kontrolnych NIK wykonywanych w ramach kontroli organów i jednostek wymienionych w art. 2 oraz 4 ustawy o realizacji zadań audytu wewnętrznego tych jednostek. Dodanie obowiązku przeprowadzenia audytu wewnętrznego tych podmiotów oznacza, że jednym z podstawowych zadań NIK powinna być ocena funkcjonowania kontroli wewnętrznej w sektorze finansów publicznych.

Również postanowienia art. 12 u.o.n.i.k.²³, z których wynika możliwość wykorzystywania przez NIK wyników kontroli przeprowadzanych przez inne organy kontroli, rewizji i inspekcji oraz obowiązek tych organów uczestniczenia we wspólnych kontrolach pod kierownictwem NIK i przeprowadzania kontroli doraźnych na zlecenie NIK, przesądza i potwierdza ustrojową pozycję NIK jako naczelnego organu kontroli państwowej. W art.

²⁰ Tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r., poz. 885.

²¹ E. JARZĘCKA-SIWIŃ, B. SKWARKA, *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz*. Warszawa 2011, s. 45.

²² Dz.U. z 2010 r., Nr 227, poz. 1482.

²³ Art. 12. Organy kontroli, rewizji, inspekcji, działające w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym, współpracują z Najwyższą Izbą Kontroli i są obowiązane do: 1) udostępniania Najwyższej Izbie Kontroli, na jej wniosek, wyników kontroli przeprowadzonych przez te organy; 2) przeprowadzania określonych kontroli wspólnie pod kierownictwem Najwyższej Izby Kontroli; 3) przeprowadzania kontroli doraźnych na zlecenie Najwyższej Izby Kontroli.

12a u.o.n.i.k.²⁴ upoważniono NIK do przeprowadzania kontroli wspólnych z naczelnymi organami Wspólnot Europejskich oraz naczelnymi organami kontroli innych państw, regulując tym samym współpracę międzynarodową najwyższych organów kontroli.

Pozycję NIK jako naczelnego organu kontroli państwowej potwierdzają również i wzmacniają nowe uprawnienia przyznane w zakresie inicjowania zmian w procesie stanowienia i stosowania prawa. Zgodnie z art. 191 oraz 192 Konstytucji oraz art. 11 u.o.n.i.k. Prezes NIK może uruchamiać postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w pełnym zakresie kompetencji Trybunału. W wyniku nowelizacji u.o.n.i.k. z 2010 r. Prezes w trybie art. 11a ustawy może występować do Marszałka Sejmu o skierowanie do Prezesa Rady Ministrów wniosku o zajęcie stanowiska wobec wynikających z kontroli wniosków dotyczących stosowania lub stanowienia prawa. NIK jest przy tym jedynym organem kontroli w państwie, którego wnioski na ten temat zostały objęte szczególną procedurą wynikającą z art. 11a ust. 2 i 3 u.o.n.i.k., zobowiązującą Prezesa Rady Ministrów do zajęcia stanowiska w przypadku otrzymania wniosku od Marszałka.

Pozycję ustrojową NIK podkreśla również uzupełnienie katalogu dokumentów, które NIK ma obowiązek przedstawiać Sejmowi, o analizę wykorzystania wniosków dotyczących stanowienia lub stosowania prawa. W świetle powyższego NIK może przedstawić Sejmowi swoje stanowisko w sprawie realizacji jej wniosków *de lege ferenda* i *de lege lata*.

Elementem pozycji ustrojowej NIK jest podległość NIK Sejmowi, co wynika wprost z art. 202 ust. 2 Konstytucji oraz art. 1 ust. 2 u.o.n.i.k. Podległość Sejmowi nie ma charakteru organizacyjnego ani hierarchicznego. Definiując ją, Trybunał Konstytucyjny powołał się na poglądy nauki prawa, w których „przyjmuje się, że podległość ta rozumiana jest jako więź ustrojowa prawna, w której podmioty organizacyjnie nadrzędne mogą ingerować w przedmiotowo i konstytucyjnie określonym zakresie w działania podmiotów podporządkowanych w każdej ich fazie i w zakresie, za pomocą dowolnie dobranych dla danej sytuacji środków”²⁵. Podległość ta przejawia się w przekazywaniu Sejmowi informacji o wynikach kontroli i o działalności NIK w zakresie wyznaczonym przez art. 204 Konstytucji, uszczegółowionym w art. 6 ust. 2 i art. 7 u.o.n.i.k., a także w wykonywaniu kontroli na zlecenie Sejmu i jego organów (art. 4 ust. 2, art. 6 u.o.n.i.k.).

Stosunek podległości potwierdza również sposób powoływania i odwoływania Prezesa NIK przez Sejm za zgodą Senatu (art. 205 ust. 1 Kon-

²⁴ Art. 12a. 1. Najwyższa Izba Kontroli może przeprowadzać kontrole wspólnie z naczelnymi organami kontroli Wspólnot Europejskich oraz naczelnymi organami kontroli innych państw. 2. Zasady i zakres prowadzenia kontroli, o których mowa w ust. 1, określa porozumienie zawarte pomiędzy Najwyższą Izbą Kontroli i organami, o których mowa w ust. 1.

²⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 1 grudnia 1998 r., K 21/99, OTK 1998, nr 7, poz. 116.

stytucji, art. 14 i art. 17 ustawy o NIK) oraz jego odpowiedzialność przed Sejmem za działalność NIK (art. 198 ust. 1 Konstytucji, art. 13 u.o.n.i.k.). Stosunek podległości potwierdzają ponadto uprawnienia Marszałka Sejmu do kształtowania kierownictwa NIK, jak powoływanie i odwoływanie wiceprezesów NIK w trybie określonym w art. 21 ust. 1 u.o.n.i.k.²⁶, wyrażanie zgody na powołanie i odwołanie przez Prezesa NIK dyrektora generalnego zgodnie z art. 21 ust. 2 u.o.n.i.k.²⁷, powoływanie i odwoływanie członków Kolegium NIK w trybie art. 22 ust. 2 oraz 22 ust. 6 u.o.n.i.k.²⁸ Marszałek Sejmu w trybie art. 97 u.o.n.i.k.²⁹ określa również wymagane kwalifikacje, zasady wynagradzania oraz tabele stanowisk pracowników NIK.

Podległość Sejmowi przejawia się również w możliwości nadawania NIK na podstawie art. 25 ust. 2 u.o.n.i.k. statutu poprzez zarządzenie Marszałka Sejmu na wniosek Prezesa NIK, po zasięgnięciu opinii właściwej komisji sejmowej. Wyrazem podległości NIK Sejmowi jest także poddanie NIK ciągłemu monitorowaniu i ocenie dokonywanej przez stałą komisję sejmową, jaką jest utworzona w 1998 r. Komisja ds. Kontroli Państwowej³⁰.

Przejawem podległości NIK Sejmowi jest ponadto poddanie Izby audytowi zewnętrznemu, obejmującemu wykonanie budżetu oraz gospodarki finansowej NIK, którego przeprowadzenie w trybie art. 7a–7d u.o.n.i.k. zleca Marszałek Sejmu. Regulacja powyższa budzi wątpliwości przedstawicieli nauki, ponieważ zgodnie z art. 7a ust. 2 pkt 3 u.o.n.i.k. audyt ma oznaczać ogół działań służących także do wyrażenia opinii obejmującej ocenę gospodarności, celowości i rzetelności dokonywanych wydatków ze środków publicznych, a także ocenę wykorzystania zasobów. Tym samym przepis ten faktycznie daje podstawę do oceny celowości podjęcia przez NIK kontroli³¹. Jak słusznie podnosi się w literaturze, merytoryczna ocena działalności NIK może być przeprowadzana przez inne organy państwa w ramach ustawo-

²⁶ Art. 21.1. Wiceprezesów Najwyższej Izby Kontroli, w liczbie 3, powołuje i odwołuje Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii właściwej komisji sejmowej, na wniosek Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

²⁷ Art. 21.2. Prezes Najwyższej Izby Kontroli, za zgodą Marszałka Sejmu, powołuje i odwołuje dyrektora generalnego Najwyższej Izby Kontroli.

²⁸ Art. 22.2. Marszałek Sejmu, na wniosek Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, po zasięgnięciu opinii właściwej komisji sejmowej, powołuje na członków Kolegium: 1) 7 przedstawicieli nauk prawnych lub ekonomicznych; 2) 7 dyrektorów kontrolnych jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli lub radców Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, spośród których Prezes Najwyższej Izby Kontroli wyznacza sekretarza Kolegium Najwyższej Izby Kontroli. Art. 22.6. Marszałek Sejmu, na wniosek Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, odwołuje członka Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, jeżeli: 1) zrzekł się on funkcji; 2) przestał zajmować stanowisko, o którym mowa w ust. 2 pkt 2; 3) nie uczestniczył w posiedzeniach Kolegium Najwyższej Izby Kontroli przez okres przekraczający 1 rok; 4) został on skazany prawomocnym wyrokiem sądu za popełnienie przestępstwa z winy umyślnej.

²⁹ Art. 97. Marszałek Sejmu, na wniosek Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, określi, w drodze zarządzenia, wymagane kwalifikacje, zasady wynagradzania oraz tabele stanowisk pracowników Najwyższej Izby Kontroli. Zarządzenie podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

³⁰ Zakres działania Komisji ds. Kontroli Państwowej określony w pkt 3 załącznika do uchwały Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu RP (tekst jedn.: MP z 2012 r., poz. 32).

³¹ E. JARZĘCKA-SIWIK, B. SKWARKA, op. cit., s. 59.

wo czy regulaminowo określonych procedur, a nie przez podmiot wybrany na podstawie przepisów o zamówieniach publicznych, który z tego tytułu może być jednocześnie poddany kontroli NIK na podstawie art. 2 ust. 3 pkt 2 u.o.n.i.k.³²

Trzecim — obok naczelnego charakteru i podległości Sejmowi — podstawowym elementem konstytucyjnej i ustawowej charakterystyki NIK jest jej kolegialność, która wyraża się w istnieniu i dość silnej pozycji Kolegium NIK. Jednocześnie obowiązuje również zasada odmienna — jednoosobowego kierownictwa, zgodnie z którą (art. 13 u.o.n.i.k.) Izbą kieruje Prezes NIK i odpowiada przed Sejmem za jej działalność. Prezesa powołuje Sejm za zgodą Senatu bezwzględną większością głosów na wniosek Marszałka Sejmu lub grupy co najmniej 35 posłów (art. 205 ust. 1 Konstytucji, art. 14 ust. 1 u.o.n.i.k.). Jeśli Senat odmawia wyrażenia zgody, Sejm powołuje na stanowisko Prezesa inną osobę. Kadencja Prezesa trwa 6 lat i może on być ponownie powołany tylko raz. Odwołanie Prezesa możliwe jest tylko w wypadkach wskazanych w art. 17 ust. 1 ustawy. Do odwołania konieczna jest zgoda Senatu. By zapewnić bezstronność i niezależność Prezesa NIK, Konstytucja formułuje zakaz jego przynależności do partii politycznej oraz związku zawodowego (art. 205 ust. 3 Konstytucji) oraz inne ograniczenia działalności. Prezes NIK jest także objęty immunitetem i nie może być bez uprzedniej zgody Sejmu pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności (art. 206 Konstytucji). W NIK przewidziane są również stanowiska wiceprezesów powoływanych i odwoływanych przez Marszałka Sejmu na wniosek Prezesa NIK w liczbie 3, powoływanych przez Marszałka Sejmu po zasięgnięciu opinii właściwej komisji sejmowej.

Kolegium NIK jest organem, który realizuje konstytucyjnie i ustawowo zapisaną zasadę kolegialności NIK. W skład Kolegium NIK wchodzi:

- Prezes NIK — jako przewodniczący,
- wiceprezesi,
- dyrektor generalny,
- 14 członków, z czego 7 to przedstawiciele nauk prawnych lub ekonomicznych, a pozostali to dyrektorzy jednostek organizacyjnych NIK lub doradcy Prezesa NIK, powoływani przez Marszałka Sejmu na wniosek Prezesa NIK.

Kadencja kolegium trwa 3 lata, lecz w szczególnych sytuacjach wskazanych w art. 22 ust. 6 u.o.n.i.k. Marszałek Sejmu na wniosek Prezesa NIK może odwołać członka Kolegium (np. członek zrezygnował z funkcji albo nie uczestniczył w posiedzeniach Kolegium przez okres przekraczający rok). Artykuł 23 ustawy wymienia trzy funkcje Kolegium: zatwierdzają-

³² Ibidem.

ca, uchwałodawczą i opiniodawczą. Kolegium podejmuje rozstrzygnięcia w wielu istotnych sprawach, w szczególności: zatwierdza analizę budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, zatwierdza sprawozdanie z działalności NIK w poprzednim roku, uchwała opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów, uchwała projekt statutu NIK, uchwała projekt budżetu NIK, opiniuje wniesione przez Prezesa programy kontroli i informacje o wynikach.

3. Charakter postępowania prowadzonego przez Najwyższą Izbę Kontroli

Wśród różnych form i rodzajów kontroli administracji szczególnie istotne znaczenie ma kontrola Najwyższej Izby Kontroli. Przez *kontrolę* w znaczeniu prawnym należy rozumieć funkcję pochodną w stosunku do stanowienia prawa, jego wykonywania i wymiaru sprawiedliwości, polegającą na ustalaniu istniejącego stanu rzeczy i porównywaniu go z obowiązującymi w tym zakresie normami. Kiedy stwierdzona będzie rozbieżność między tymi stanami, „uprawnia to NIK do podejmowania czynności zmierzających do usunięcia występujących uchybień i nieprawidłowości”³³.

Konstytucja utrzymuje model kontroli państwowej niezależnej od Rady Ministrów, a powiązanej z Sejmem. NIK podlega Sejmowi i z tego tytułu Sejm zleca jej szeroki zakres uprawnień kontrolnych. Zakres kompetencji Najwyższej Izby Kontroli obejmuje różnorodne zadania, zarówno o charakterze obligatoryjnym, jak i fakultatywnym. Ten pierwszy zakres związany jest z kontrolowaniem przez NIK działalności organów administracji rządowej, NBP oraz państwowych jednostek organizacyjnych, jest to więc podstawowy zakres działania, do którego realizacji NIK została powołana. W tej sferze NIK ma obowiązek prowadzić stałą działalność.

Kontrola NIK jest prowadzona przy zastosowaniu różnych kryteriów w zależności od kategorii podmiotów, których dotyczy. W odniesieniu do podmiotów o charakterze państwowym kontrola wykonywana jest z punktu widzenia legalności, gospodarności, rzetelności i celowości.

Od 17 października 1997 r. obowiązują przepisy Konstytucji, które przyjmują, podobnie jak u.o.n.i.k., trzy grupy jednostek kontrolowanych przez NIK, inaczej jednak różnicują stosowanie kryteriów ocen kontrolnych NIK w odniesieniu do każdej z tych grup. Różnice między przepisami Konstytucji a przepisami u.o.n.i.k. polegają na innym stosowaniu kryterium

³³ H. ZIĘBA-ZAŁUCKA, D. Żrebiec, *Najwyższa Izba Kontroli*. W: W. SKRZYDŁO, red., *Zarys prawa konstytucyjnego*. Lublin – Rzeszów 1993, s. 427.

gospodarności, celowości i rzetelności w odniesieniu do poszczególnych grup jednostek kontrolowanych³⁴:

- pominięciu w stosunku do wszystkich podmiotów niepublicznych kryterium rzetelności, które do 16 października 1997 r. mogło być przyjmowane do każdej z kontrolowanych przez NIK jednostek spoza sfery państwowej i samorządowej,
- pominięciu kryterium celowości w stosunku do wszystkich podmiotów sfery samorządowej i wszystkich podmiotów niepublicznych,
- wprowadzeniu kryterium gospodarności wobec tych jednostek niepublicznych, w stosunku do których stosowane były tylko dwa kryteria ocen: legalności i rzetelności.

W każdym postępowaniu kontrolnym NIK ma obowiązek wypowiadać się na temat legalności i gospodarności prowadzonej działalności. Wynika to z dwóch powodów. Po pierwsze Rzeczpospolita Polska zgodnie z Konstytucją jest demokratycznym państwem prawnym, w którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a każdy ma obowiązek jego przestrzegania. Kontrola pod względem legalności oznacza badanie, czy kontrolowana działalność była zgodna z obowiązującymi w danym czasie i w określonej dziedzinie przepisami ustaw i innych aktów normatywnych o charakterze powszechnie obowiązującym. W toku takiej kontroli ocenia się także prawidłowość stanowienia przepisów wewnętrznych obowiązujących w jednostce kontrolowanej oraz działalność tej jednostki w sferze takich przepisów wewnętrznych. Kryterium legalności obejmuje ocenę, „czy podejmowane działania miały właściwą podstawę prawną i mieściły się w granicach kompetencji kontrolowanego podmiotu, czy zaniechanie działania nastąpiło w sytuacji, gdy kontrolowany podmiot miał obowiązek prawny podjęcia określonego działania”³⁵.

W przypadku oceny kontrolowanej jednostki jako nielegalnej konieczne jest wskazanie konkretnych przepisów prawnych lub postanowień, a w razie potrzeby należy wyjaśnić, na czym polega owo naruszenie prawa.

Jako źródło powszechnie obowiązującego prawa Konstytucja wymienia:

- przepisy ustawy zasadniczej, które stosuje się bezpośrednio,
- ustawy,
- ratyfikowane umowy międzynarodowe,
- rozporządzenia wydawane przez organy wskazane w ustawie zasadniczej,
- akty prawa miejscowego.

³⁴ W. JAWORSKA-GROMCZYŃSKA, *Konstytucyjne kryteria ocen kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli*. „Kontrola Państwowa”, nr 5/1998, s. 14.

³⁵ A. SYLWESTRZAK, *Kontrola...*, op. cit., s. 287.

Oceny kontrolne NIK z punktu widzenia legalności w licznych sytuacjach będą równocześnie ocenami z punktu widzenia celowości, gospodarności i rzetelności, jakkolwiek te kryteria byłyby definiowane w przepisach prawa.

Po drugie kryterium gospodarności jest związane ze zdolnością gospodarowania majątkiem i środkami publicznymi w sposób umiejętny i racjonalny. Wynika z konieczności sprawdzenia, jak w praktyce społecznej i gospodarczej jest realizowany konstytucyjny obowiązek każdego obywatela, którym jest troska o dobro wspólne. Kontrola pod tym względem określa badanie, czy środki, którymi dysponowała kontrolowana jednostka, były wykorzystane oszczędnie i wydajnie, badanie relacji nakładów i efektów. W przypadku stwierdzenia szkody nieodczuwanej jest badanie, czy szkody tej nie można było uniknąć albo ograniczyć jej wysokości, w szczególności czy nie przekroczono granic dopuszczalnego ryzyka. W razie oceny kontrolowanej działalności jako niegospodarnej należy wskazać ewentualne założenia i metodę rachunku ekonomicznego lub metodę szacunków stanowiących uzasadnione oceny.

Gospodarność jest jedną z zasad gospodarki finansowej obowiązujących w toku wykonywania budżetu zgodnie z prawem budżetowym. Prawo to nakazuje dokonywanie wydatków budżetowych „w granicach kwot określonych w budżecie, z uwzględnieniem prawidłowo dokonywanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny”³⁶. W razie stwierdzenia niegospodarności w określonej jednostce może być podjęta decyzja o blokowaniu planowanych wydatków budżetowych.

Działalność organów i jednostek publicznych NIK ocenia także z punktu widzenia rzetelności, tj. należytego wypełniania obowiązków, dotrzymywania zobowiązań, uczciwości, zachowania godnego zaufania. Kontrola na podstawie tego kryterium jest odpowiednikiem badania, czy³⁷:

- obowiązki pracowników i innych osób odpowiedzialnych za określoną działalność w kontrolowanej jednostce były wykonywane z należytą starannością, sumiennie i we właściwym czasie,
- zobowiązania danej jednostki były wykonywane zgodnie z ich treścią,
- badana dokumentacja odpowiada stwierdzonemu stanowi faktycznemu i była sporządzona we właściwej formie i w wymaganych terminach.

³⁶ E. JARZĘCKA-SIWIK, T. LISZCZ, M. NIEZGÓDKA-MEDKOVA, W. RABCZYŃSKI, *Kryteria kontroli*. „Państwo i Prawo”, nr 5/2001, s. 98.

³⁷ W. JAWORSKA-GROMCZYŃSKA, *Konstytucyjne...*, op. cit., s. 26.

W razie oceny kontrolowanej działalności jako nierzetelnej należy podać uzasadnienie tej oceny. Rzetelność jest więc ustawowym obowiązkiem urzędnika państwowego, nierzetelność natomiast jest w pewnych okolicznościach przestępstwem przeciwko obrotowi gospodarczemu.

Ocena celowości, tj. odpowiedniości, przydatności do potrzeb, adekwatności do przyjętych założeń kontrolowanej działalności, może być dokonywana przez NIK tylko w stosunku do organów i instytucji państwowych łącznie z kryteriami legalności, gospodarności i rzetelności. Każda kontrola NIK w sferze państwowej będzie kontrolą wszechstronną, jednak aspekt ten przy podejmowaniu decyzji i innych działań jednostki kontrolowanej jest wykluczony przy ocenach działalności w sferze samorządowej i w stosunku do podmiotów niepublicznych.

4. Przebieg i wszczęcie postępowania kontrolnego

Prowadzenie kontroli przez Najwyższą Izbę Kontroli przebiega według określonej procedury, unormowanej w u.o.n.i.k. (obszerny rozdział 3), a także powinno zostać określone — w wymiarze już bardzo szczegółowym — w zarządzeniu Prezesa NIK wydanym na podstawie art. 65 u.o.n.i.k.³⁸ Warto zauważyć, że kwestie dotyczące postępowania kontrolnego objęte są — zgodnie z kanonami państwa prawnego — regulacją ustawową³⁹.

W myśl ustawy celem postępowania kontrolnego jest ustalenie stanu faktycznego w zakresie działalności jednostek poddanych kontroli, rzetelne jego udokumentowanie oraz dokonanie oceny kontrolowanej działalności przy wykorzystaniu odpowiednio przewidzianych kryteriów (art. 28 u.o.n.i.k.). Kierując się tym właśnie celem, kierownicy jednostek podlegających kontroli obowiązani są przedkładać na żądanie NIK wszelkie dokumenty i materiały niezbędne do przygotowania i przeprowadzenia kontroli.

Czynności kontrolne przeprowadzają pracownicy NIK, zwani przez ustawę kontrolerami, na podstawie legitymacji służbowej i imiennego upoważnienia określającego jednostkę kontrolowaną i podstawę prawną do podjęcia kontroli (upoważnienia te wydają: Prezes, wiceprezesi oraz dyrektorzy i wicedyrektorzy jednostek organizacyjnych NIK). Pewne czynności w postępowaniu kontrolnym mogą być wykonywane także przez biegłych i specjalistów, którzy nie są pracownikami NIK, ale zostali powołani na podstawie art. 49 ustawy⁴⁰.

³⁸ Zarządzenie Prezesa NIK z dnia 1 września 2011 r. w sprawie postępowania kontrolnego (MP 2011, Nr 87, poz. 913) zostało uchylone z dniem 3 września 2012 r. poprzez art. 1 pkt 44 i art. 12 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. w sprawie zmiany ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2010 r., Nr 227, poz. 1482) i do dziś nie zostało wydane nowe zarządzenie regulujące tę kwestię.

³⁹ T. Liszcz, *Pracownicy NIK*. W: E. JARZĘCKA-SIWIK, T. LISZCZ, M. NIEZGÓDKA-MEDKOVA, W. ROBACZYŃSKI, *Komentarz do ustawy o NIK*. Wyd. Sejmowe, Warszawa 2000, s. 175–176.

⁴⁰ Ibidem, s. 175.

W ustawie przewidziana jest instytucja wyłącznie kontrolera z postępowania kontrolnego. Słowna wykładnia art. 31 ustawy prowadzi do wniosku, że przewiduje ona dwa tryby wyłączenia kontrolera: obligatoryjny (art. 31 ust. 1 ustawy) i fakultatywny (art. 31 ust. 2 ustawy). Obligatoryjne wyłączenie kontrolera następuje, gdy wyniki kontroli mogłyby oddziaływać na jego prawa lub obowiązki, a także na prawa lub obowiązki osób pozostających z nim w szczególnie bliskim stosunku osobistym, tzn. jego małżonki, osoby pozostającej z nim w konkubinacie, krewnych i powinowatych do II stopnia bądź osób związanych z nim z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli. Wyłączenie fakultatywne może nastąpić w przypadku, gdy istnieją uzasadnione wątpliwości co do bezstronności kontrolera⁴¹.

Ustawa o NIK nie przewiduje wyłączenia z mocy prawa. W każdym przypadku wyłączenie następuje na podstawie postanowienia dyrektora właściwej jednostki organizacyjnej NIK. Postanowienie to może być wydane na wniosek lub z urzędu. Do czasu wydania postanowienia o wyłączeniu kontroler podejmuje jedynie czynności niecierpiące zwłoki.

Ustawa wskazuje także przypadek, w którym wyłączeniu podlegać mogą wszyscy pracownicy danej jednostki organizacyjnej NIK. Dotyczy to sytuacji, w której wyniki kontroli mogłyby oddziaływać na prawa lub obowiązki dyrektora lub wicedyrektora tej jednostki lub osób im bliskich. Postanowienie z tym związane wydaje Prezes NIK, który może działać na wniosek lub z urzędu. Postanawiając o wyłączeniu wszystkich kontrolerów z danej jednostki organizacyjnej, Prezes NIK wyznacza do przeprowadzenia postępowania kontrolnego inną jednostkę, powiadamiając o tym Kolegium NIK.

W związku z przeprowadzaną kontrolą upoważnionym pracownikom NIK przysługuje prawo do⁴²:

- swobodnego wstępu do obiektów i pomieszczeń jednostek kontrolowanych bez obowiązku uzyskiwania przepustki,
- wglądu do wszelkich dokumentów związanych z działalnością jednostek kontrolowanych, pobierania oraz zabezpieczania dokumentów i innych materiałów dowodowych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej,
- wzywania i przesłuchiwania świadków,
- korzystania z pomocy biegłych i specjalistów,
- żądania od pracowników jednostek kontrolowanych udzielania ustnych i pisemnych wyjaśnień, a także zasięgania w związku z prowadzoną kontrolą informacji w jednostkach niekontrolowanych i żądania wyjaśnień od pracowników tych jednostek,
- zwoływania narad z pracownikami jednostek kontrolowanych.

⁴¹ Ibidem, s. 176.

⁴² H. ZIĘBA-ZAŁUCKA, D. ŻREBIEC, *Najwyższa...*, op. cit., s. 336.

Uprawnieniom kontrolera towarzyszą też określone obowiązki kierownika jednostki kontrolowanej. Kierownik jednostki kontrolowanej obowiązany jest do zapewnienia kontrolerowi warunków i środków niezbędnych do sprawnego przeprowadzenia kontroli, w szczególności do niezwłocznego przedstawienia do kontroli żądanych dokumentów i materiałów, terminowego udzielania wyjaśnień przez pracowników jednostki, udostępniania urządzeń technicznych oraz środków transportu z ich obsługą, a w miarę możliwości do zapewnienia oddzielnych pomieszczeń z odpowiednim wyposażeniem. Należy uznać, że obowiązek zapewnienia odpowiedniego osprzętu technicznego musi być zrelatywizowany do możliwości jednostki kontrolowanej. Z ustawy wynika wyraźnie, że bezwzględniego charakteru nie ma wymóg udostępnienia kontrolerowi oddzielnego, odpowiedniego wyposażonego pomieszczenia. Obecnie ustawodawca uznał, że nie można wyłączyć istnienia niewielkich jednostek podlegających kontroli znajdujących się w trudnej sytuacji lokalowej.

Z kontrolą wiążą się w sposób nieunikniony także pewne uciążliwości. Z ogółu przepisów wynika, że postępowanie kontrolne nie powinno w sposób nadmierny utrudniać funkcjonowania tej jednostki. Z wnioskiem tym koresponduje treść art. 32 ust. 1 u.o.n.i.k., z którego wynika zasada, że postępowanie kontrolne prowadzone jest w siedzibie jednostki kontrolowanej oraz w miejscach i czasie wykonywania jej zadań.

Ustawa stwarza możliwość przeprowadzania postępowania kontrolnego w części lub nawet w całości w siedzibie jednostki organizacyjnej NIK. Może to nastąpić w szczególności w przypadku trudności w dokonywaniu określonych czynności w siedzibie jednostki kontrolowanej. Przykładowo sytuacja lokalowa jednostki kontrolowanej może być tego rodzaju, że kontroler nie będzie dysponował oddzielnym pomieszczeniem⁴³.

Ustalenie stanu faktycznego — które jest celem postępowania kontrolnego — dokonywane jest przez kontrolera na podstawie zebranych dowodów. W myśl ustawy (art. 35 ust. 2) dowodami w postępowaniu kontrolnym są w szczególności: dokumenty, zabezpieczone rzeczy, wyniki oględzin, zeznania świadków, opinie biegłych oraz pisemne wyjaśnienia i oświadczenia.

Dokumenty stanowią podstawowy środek dowodowy w postępowaniu kontrolnym. Kontroler może sporządzać niezbędne do kontroli odpisy lub wyciągi z dokumentów, a w razie potrzeby może żądać od kierownika jednostki kontrolowanej ich sporządzenia. Kontroler nie może włączyć bezpośrednio do akt kontroli oryginałów dokumentów. Jeżeli zachodzi potrzeba włączenia do akt kontroli określonego dokumentu lub jego części, kontroler włącza jego odpis potwierdzony przez kierownika komórki organizacyjnej, w której dokumenty się znajdują.

⁴³ W. JAWORSKA-GROMCZYŃSKA, *Konstytucyjne...*, op. cit., s. 12.

Jako dowody wystąpić mogą pobrane przez kontrolera i zabezpieczone rzeczy. Pobrania rzeczy dokonuje kontroler w obecności kierownika komórki organizacyjnej, w której rzecz się znajduje. Przy pobraniu rzeczy sporządza się protokół, który podpisuje kontroler i osoba uczestnicząca w pobraniu.

W razie potrzeby ustalenia stanu faktycznego obiektu lub innych składników majątkowych albo przebiegu określonych czynności przeprowadzane są przez kontrolera oględziny. Jak pisze A. SYLWESTRZAK, „oględziny są czynnością kontrolną zmierzającą do zbadania fizycznego stanu, w jakim znajduje się rzecz albo przebieg danego zjawiska”⁴⁴. Zgodnie z ustawą oględziny przeprowadza się w obecności kierownika komórki organizacyjnej odpowiedzialnego za przedmiot lub czynność poddane oględzinom. Na podstawie przebiegu i wyniku oględzin sporządza się niezwłocznie protokół, który podpisuje kontroler i osoba uczestnicząca w oględzinach.

Dowód z zeznań świadka jest środkiem dowodowym, który w ustawie o NIK został uregulowany bardzo szczegółowo. Świadkiem może być każda osoba fizyczna. Kontroler może wzywać w charakterze świadka zarówno pracownika jednostki kontrolowanej, jak i każdą inną osobę (art. 42 ust. 1 i 2 ustawy). Przesłuchanie powinno odbyć się w siedzibie jednostki kontrolowanej lub też w razie potrzeby w siedzibie jednostki organizacyjnej NIK. W szczególnych sytuacjach przesłuchanie może odbyć się w miejscu pobytu świadka, np. gdy osoba wezwana przebywa w szpitalu.

Ustawa o NIK przewiduje pewne ograniczenia w zakresie możliwości przeprowadzania dowodu z zeznań świadka. Zgodnie z art. 43 ustawy nie wolno przesłuchiwać jako świadków⁴⁵:

- obrońcy co do faktów, o których dowiedział się, udzielając porady prawnej lub prowadząc sprawę,
- duchownego co do faktów, o których dowiedział się podczas spowiedzi.

Są to bezwzględne zakazy dowodowe.

Ustawa rozróżnia przesłuchanie w charakterze świadka osoby obowiązanej do zachowania tajemnicy „służbowej” i tajemnicy „państwowej” co do faktów będących przedmiotem tajemnicy. Osoba obowiązana do zachowania tajemnicy służbowej może być przesłuchana bez potrzeby uzyskiwania jakiegokolwiek zwolnienia (art. 44 ust. 1 ustawy). Osoba obowiązana do zachowania tajemnicy państwowej również może być przesłuchana co do okoliczności, których dotyczy ten obowiązek, jednak decyzja w tym zakresie należy do Prezesa NIK, który może udzielić stosownego zwolnienia w formie pisemnej (art. 44 ust. 2 ustawy).

⁴⁴ A. SYLWESTRZAK, *Najwyższa...*, op. cit., s. 383.

⁴⁵ Ibidem.

Zmierzając do pogłębienia gwarancji prawdy materialnej, ustawa przewiduje instytucję prawa odmowy zeznań w charakterze świadka, które przysługuje⁴⁶:

- pracownikowi jednostki kontrolowanej ponoszącemu odpowiedzialność za działalność będącą przedmiotem kontroli,
- każdej osobie, jeżeli złożenie zeznań mogłoby ją lub bliskie jej osoby narazić na odpowiedzialność karną lub majątkową.

Na podstawie zeznań świadka sporządza się niezwłocznie protokół podpisywany po uprzednim przeczytaniu przez świadka i przesłuchującego.

Jeżeli w toku kontroli zachodzi konieczność zbadania określonych zagadnień wymagających wiadomości specjalnych, może być zastosowany dowód w postaci opinii biegłego. Biegłego powołuje dyrektor właściwej jednostki organizacyjnej NIK z własnej inicjatywy lub na wniosek kontrolera. Biegłemu przysługuje wynagrodzenie wraz ze zwrotem poniesionych wydatków finansowych z budżetu NIK.

W przypadku, gdy w toku kontroli ujawni się potrzeba dokonania przez kontrolera określonych czynności badawczych z udziałem specjalisty w danej dziedzinie wiedzy lub praktyki, kontroler może powołać specjalistę do udziału w tych czynnościach. Specjalista uczestniczy zatem w czynnościach dokonywanych przez kontrolera. Specjaliście podobnie jak biegłemu przysługuje z budżetu NIK wynagrodzenie wraz ze zwrotem poniesionych wydatków.

Istotną rolę wśród środków dowodowych w postępowaniu kontrolnym odgrywają wyjaśnienia i oświadczenia określonych osób. Kontroler może żądać od pracowników jednostki kontrolowanej udzielenia mu w terminie przez niego wyznaczonym ustnych i pisemnych wyjaśnień w sprawach dotyczących przedmiotu kontroli (art. 40 ust. 1 u.o.n.i.k.). Złożenie wyjaśnień jest w tym przypadku obowiązkowe, a odmowa udzielenia wyjaśnień może wystąpić jedynie w przypadkach określonych w ustawie⁴⁷.

O ile wyjaśnienia odnoszą się do pracowników podmiotu kontrolowanego, o tyle oświadczenia związane są ze znacznie szerszym kręgiem osób. Otóż w myśl ustawy każdy może złożyć kontrolerowi ustne lub pisemne oświadczenie dotyczące przedmiotu kontroli (art. 41 ust. 1 u.o.n.i.k.). Kontroler nie może odmówić przyjęcia oświadczenia, jeżeli ma ono związek z przedmiotem kontroli.

W trakcie prowadzenia kontroli kontroler ma obowiązek niezwłocznego poinformowania kierownika jednostki kontrolowanej o stwierdzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego albo niepowe-

⁴⁶ H. ZIĘBA-ZAŁUCKA, D. ŻREBIEC, *Najwyższa...*, op. cit., s. 337.

⁴⁷ T. LISZCZ, *Pracownicy NIK*. W: E. JARZĘCKA-SIWIK, T. LISZCZ, M. NIEZGÓDKA-MEDKOVA, W. ROBACZYŃSKI, *Komentarz...*, op. cit., s. 180.

towanej szkody w mieniu w celu zapobieżenia występującemu niebezpieczeństwu lub szkodzie (art. 51 ust. 1 u.o.n.i.k.). Kierownik kontrolowanej jednostki obowiązany jest niezwłocznie poinformować kontrolera o podjętych działaniach zapobiegających zagrożeniu. Jeżeli kontroler uzna, że działania te są niewystarczające, powiadamia o stwierdzonych zagrożeniach kierownika jednostki nadrzędnej lub właściwy organ państwowy.

W toku kontroli kontroler NIK może informować kierownika jednostki kontrolowanej o ustaleniach wskazujących na nieprawidłowości w działalności tej jednostki (art. 51 ust. 4 u.o.n.i.k.). Ten swego rodzaju sygnał ostrzegawczy może spowodować ze strony kierownika podmiotu kontrolowanego szybsze uruchomienie działań naprawczych. W szczególnie uzasadnionych okolicznościach kontroler może w trakcie kontroli zwołać naradę z pracownikami jednostki kontrolowanej w celu omówienia kwestii związanych z przeprowadzoną kontrolą (art. 52 u.o.n.i.k.).

Końcowym etapem postępowania kontrolnego jest sformułowanie wyników kontroli. Wyniki te przedstawiane są przez kontrolera w protokole kontroli. Protokół kontroli jest dokumentem o fundamentalnym znaczeniu dla postępowania kontrolnego. Zgodnie z ustawą protokół kontroli zawiera opis stanu faktycznego stwierdzonego w toku kontroli działalności jednostki kontrolowanej, w tym ustalonych nieprawidłowości, z uwzględnieniem przyczyn ich powstania, zakresu i skutków oraz osób za nie odpowiedzialnych (art. 53 ust. 2 u.o.n.i.k.). Według założeń ustawodawcy protokół kontroli nie powinien zawierać ocen. Protokół kontroli sporządza się w dwóch egzemplarzach, z których jeden pozostaje w NIK, drugi zaś otrzymuje kierownik jednostki kontrolowanej⁴⁸.

Protokół kontroli podpisywany jest przez kontrolera i kierownika jednostki kontrolowanej. Ustalenia zawarte w protokole kontroli mają być punktem wyjścia do dokonania oceny kontrolowanej działalności. Według wyraźnie widocznego zamysłu ustawodawcy ocena powinna być oparta na ustaleniach niebudzących wątpliwości. Kontroler swoim podpisem potwierdza rzetelność, kompletność i obiektywizm dokonanych ustaleń. Ustawodawcy zależy jednak na tym, aby również kierownik jednostki kontrolowanej potwierdził ustalenia dokonane w toku kontroli.

Zgodnie z aktualnym brzmieniem ustawy istnieje możliwość zgłoszenia przez kierownika jednostki kontrolowanej przed podpisaniem protokołu kontroli umotywowanych zastrzeżeń co do ustaleń zawartych w protokole (art. 55 ust. 1 u.o.n.i.k.). O zastrzeżeniach oraz przebiegu postępowania odwoławczego mowa jednak będzie w pkt 5 opracowania.

⁴⁸ Ibidem, s. 181.

Zakończenie postępowania kontrolnego nie zamyka jeszcze kontroli prowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli, w grę wchodzi tu bowiem stadium realizacji ustaleń kontroli, czyli — oddziaływania pokontrolnego.

Pierwszym elementem jest narada pokontrolna. Na wniosek kontrolera kierownik jednostki kontrolowanej lub jednostki nadrzędnej zwołuje naradę pokontrolną z udziałem zainteresowanych pracowników w celu omówienia stwierdzonych nieprawidłowości i wniosków, jakie wynikają z ustaleń kontroli (art. 58 ust. 1 u.o.n.i.k.). Wydaje się, że narada pokontrolna nie sprowadza się jedynie do roli informacyjnej, lecz może być również płaszczyzną wymiany poglądów co do przyczyn stwierdzonych uchybień i sposobów ich wyeliminowania w przyszłości. Innymi słowy, narada pokontrolna może stanowić ważny czynnik procesu naprawczego skontrolowanej działalności.

Następny element stadium oddziaływania pokontrolnego stanowi wystąpienie pokontrolne. Przed sporządzeniem przez NIK wystąpienia pokontrolnego kontroler może zwrócić się do kierownika jednostki kontrolowanej o złożenie w wyznaczonym terminie dodatkowych wyjaśnień na piśmie dotyczących przyczyn i okoliczności powstania nieprawidłowości przedstawionych w protokole kontroli (art. 59 ust. 1 u.o.n.i.k.).

Wystąpienie pokontrolne jest zasadniczym środkiem oddziaływania pokontrolnego NIK. Zawiera ono oceny kontrolowanej działalności wynikające z ustaleń opisanych w protokole kontroli, a w razie stwierdzenia nieprawidłowości — także uwagi i wnioski w sprawie ich usunięcia (art. 60 ust. 2 u.o.n.i.k.). Obok tych podstawowych treści w wystąpieniu pokontrolnym może być zawarta ocena wskazująca na niezasadność zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji przez osobę odpowiedzialną za stwierdzone nieprawidłowości, ale jedynie w państwowych jednostkach organizacyjnych (art. 60 ust. 3 u.o.n.i.k.). Ta ocena stanowić może podstawę do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, rozwiązania stosunku pracy z winy pracownika bez wypowiedzenia albo odwołania go z zajmowanego stanowiska lub pełnionej funkcji (art. 60 ust. 4 u.o.n.i.k.). Wystąpienie pokontrolne NIK przekazuje kierownikowi jednostki kontrolowanej, a w razie potrzeby także kierownikowi jednostki nadrzędnej oraz właściwym organom państwowym lub samorządowym⁴⁹.

Przekazanie wystąpienia pokontrolnego może uruchomić proces odwoławczy na zasadach, jakie znajdują zastosowanie w przypadku zastrzeżeń do protokołu kontroli.

Jeżeli zebrane w toku kontroli materiały uzasadniają podejrzenie popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, Najwyższa Izba Kontroli ma obowiązek powiadomić o tym organ powołany do ścigania przestępstw lub wykroczeń, a także poinformować kierownika jednostki kontrolowanej lub

⁴⁹ W. JAWORSKA-GROMCZYŃSKA, *Konstytucyjne...*, op. cit., s. 11.

kierownika jednostki nadrzędnej i właściwy organ państwowy lub samorządowy (art. 63 ust. 1 u.o.n.i.k.). W razie ujawnienia innych niż przestępstwa lub wykroczenia czynów, za które ustawowo jest przewidziana odpowiedzialność, NIK zawiadamia o tym właściwe organy. Organ, który otrzymał zawiadomienie od NIK o naruszeniu prawa, ma obowiązek zawiadomić ją o wyniku postępowania.

Trzecim wreszcie elementem działania pokontrolnego NIK jest funkcja sygnalizacyjna. Najwyższa Izba Kontroli na podstawie protokołów kontroli i wystąpień pokontrolnych opracowuje informacje o wynikach przeprowadzonych kontroli, które przedkłada Sejmowi, Prezydentowi RP i Prezesowi Rady Ministrów. Przed tym przedłożeniem jednak Prezes NIK przesyła te informacje właściwym naczelnym lub centralnym organom państwa, które w terminie 7 dni mogą przedstawić swoje stanowisko (dołączone następnie do informacji). Prezes NIK może do tego stanowiska przedstawić swoją opinię.

Na żądanie Sejmu, Prezydenta RP lub Prezesa Rady Ministrów albo w przypadku zaistnienia szczególnie ważnych okoliczności Prezes NIK niezwłocznie przekazuje przygotowane dla tych organów informacje o wynikach przeprowadzonych kontroli, nie czekając na stanowisko wspomnianych organów naczelnych czy centralnych.

Ustawa w art. 98 przewiduje karę aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny za uchylanie się od kontroli, utrudnianie jej przeprowadzenia, w szczególności przez nieprzedstawienie potrzebnych do kontroli dokumentów bądź niezgodne z prawdą informowanie o wykonaniu zaleceń pokontrolnych.

5. Forma zaskarżenia i środki zaskarżenia w postępowaniu kontrolnym prowadzonym przez Najwyższą Izbę Kontroli

W postępowaniu kontrolnym prowadzonym przez NIK na podstawie ustawy o NIK po raz pierwszy ustanowiono procedury odwoławcze. Podstawowym celem ich wprowadzenia były z jednej strony ochrona interesów podmiotu kontrolowanego, a z drugiej strony dążenie do ustalenia faktów i zdarzeń prawdziwych. Jak słusznie podnosi się w literaturze, postępowanie odwoławcze w NIK wprowadzane było z myślą o pogłębieniu ochrony praw kontrolowanego, co stanowi swoistą wewnętrzną gwarancję obiektywności kontroli NIK⁵⁰. Jednakże regulacja prawna postępowania odwoławczego w ustawie o NIK jest stosunkowo lakoniczna i powoduje konieczność stosowania analogii jako metody wykładni (stosowania) prawa

⁵⁰ A. SYLWESTRZAK, *Prawdy i mity. NIK, czyli instytucjonalna gwarancja praworządności*. „Rzeczpospolita”, 31 października 2002 r.

w nieuregulowanych, prawnie istotnych kwestiach⁵¹. I choć postępowanie kontrolne nie jest szczególnym postępowaniem administracyjnym, to ze względu na występowanie pewnych podobieństw celowe wydaje się odwołanie do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego⁵² stosowanych właśnie poprzez analogię⁵³.

Analiza przepisów ustawy o NIK pozwala na uznanie, że postępowanie kontrolne jest ukształtowane na zasadzie dwuinstancyjności⁵⁴. Zasada ta polega na ustawowym zagwarantowaniu zainteresowanym adresatom protokołów kontrolnych lub wystąpień pokontrolnych prawa odwołania się do ciała kolegialnego działającego w ramach organizacyjnych NIK od podejmowanych przez Izbę niekorzystnych rozstrzygnięć na etapie ustalania stanu faktycznego lub w fazie dokonywania ocen kontrolowanej działalności⁵⁵.

W ustawie o NIK można wyróżnić dwa rodzaje środków odwoławczych (zwanych w ustawie zastrzeżeniami), a mianowicie:

- zastrzeżenie kierowane do dyrektora właściwej jednostki organizacyjnej NIK do ustaleń zawartych w protokole kontroli w trybie art. 56 ust. 1 u.o.n.i.k.,
- zastrzeżenie do ocen, uwag lub wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym w trybie art. 61 ust. 1 u.o.n.i.k.

Istnieje także jeden szczególny środek zaskarżenia, jakim są zastrzeżenia co do treści protokołu zgłaszane do kontrolera i przez niego rozpatrywane, zgodnie z treścią art. 55 ustawy.

Środkom odwoławczym wynikającym z art. 56 ust. 1 oraz art. 61 ust. 1 u.o.n.i.k. można przypisać następujące cechy:

- a) skargowość — co oznacza, że kontrola uruchamiana jest na skutek złożenia zastrzeżeń przez podmiot kontrolowany,
- b) dewolutywność — co oznacza, że wniesienie zastrzeżeń powoduje przekazanie sprawy do rozpoznania przez ciała kolegialne, tzn. organy wyższej instancji,
- c) suspensywność — co oznacza, że wniesienie zastrzeżeń powoduje po pierwsze wstrzymanie prawomocności ustaleń co do stanu faktycznego albo prawomocności ocen działalności podmiotu kontrolowanego, a po drugie wstrzymanie realizacji wyników kontroli do czasu ostatecznego orzeczenia organu wyższej instancji⁵⁶.

⁵¹ Z. DODA, *Węzłowe problemy postępowania kontrolnego w świetle ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*. „Kontrola Państwowa”, nr 5/1995, s. 13.

⁵² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2013r., poz. 267).

⁵³ Z. KMIĘCIAK, *Dopuszczalność i celowość weryfikacji przez sąd administracyjny czynności kontrolnych*. „Kontrola Państwowa”, nr 2/2001, s. 6–7.

⁵⁴ R. PADRAK, *Postępowanie odwoławcze w postępowaniu kontrolnym Najwyższej Izby Kontroli* (cz. 1). „Kontrola Państwowa”, nr 5/2002, s. 3.

⁵⁵ Ibidem, s. 4.

⁵⁶ Ibidem.

Szczególny środek zaskarżenia, jaki wprowadzony został w art. 55 ustawy, polegający na możliwości zgłoszenia zastrzeżenia co do treści protokołu, nie ma cechy dewolutywności, ponieważ zgłaszany jest do kontrolera i przez niego rozpatrywany. Zgodnie z treścią art. 53 u.o.n.i.k. wyniki przeprowadzonej kontroli przedstawia się w formie protokołu, który zawiera opis stanu faktycznego. W przypadku kwestionowania ustaleń protokołu kierownikowi jednostki kontrolowanej lub osobie pełniącej jego obowiązki przysługuje na podstawie art. 55 ust. 1 u.o.n.i.k. prawo zgłoszenia w terminie 14 dni na piśmie umotywowanych zastrzeżeń co do treści protokołu pokontrolnego przed jego podpisaniem. Zastrzeżenia te są rozpatrywane przez kontrolera, który w przypadku pozytywnej oceny ich zasadności musi zmodyfikować treść protokołu. Jeśli jednak kontroler nie uwzględni zastrzeżeń w całości lub w części, przekazuje swojej stanowisko w tym przedmiocie podmiotowi zgłaszającemu zastrzeżenia. Dopiero wniesienie w terminie 7 dni od dnia otrzymania stanowiska kontrolera zastrzeżeń do dyrektora właściwej jednostki organizacyjnej NIK wszczyna postępowanie przed drugą instancją (organem wyższym). Innymi słowy, uznaje się, że wniesienie zastrzeżeń do kontrolera w trybie art. 55 ust. 2 u.o.n.i.k. jest fazą wstępną postępowania odwoławczego. Jest to również faza niezbędna do uruchomienia postępowania przed drugą instancją⁵⁷, wszczynanego dopiero po nieuwzględnieniu zastrzeżeń przez kontrolera i złożenia w terminie 7 dni od otrzymania jego stanowiska pisemnych zastrzeżeń zgłoszonych do właściwego dyrektora departamentu lub delegatury NIK. Podstawowymi organami orzekającymi w drugiej instancji są komisje odwoławcze. Uchwała komisji podlega zatwierdzeniu przez Prezesa lub upoważnionego wiceprezesa NIK, który może odmówić jej zatwierdzenia i przekazać sprawę do rozpoznania komisji rozstrzygającej w trybie art. 56 ust. 5 oraz art. 61 ust. 1 u.o.n.i.k. Postępowanie przed komisją rozstrzygającą jest dalszą fazą postępowania w drugiej instancji, kontrola uchwały komisji odwoławczej następuje bowiem z urzędu, na podstawie zasady prawdy obiektywnej i nie wywołuje jej żaden środek odwoławczy czy też wniosek podmiotu kontrolowanego. Ten jest informowany dopiero o treści ostatecznej, tj. niezaskarżalnej uchwały komisji odwoławczej zatwierdzonej przez prezesa NIK albo uchwały komisji rozstrzygającej, zgodnie z art. 56 ust. 7, art. 61 ust. 1 i 3 u.o.n.i.k. Brak cechy skargowości przesądza więc o tym, że postępowanie w tym zakresie jest w istocie dwuinstancyjne.

W postępowaniu odwoławczym prowadzonym przez NIK organami orzekającymi w drugiej instancji są komisje odwoławcze i komisje rozstrzygające oraz Kolegium NIK. Stosownie do postanowień art. 56 ust. 2 u.o.n.i.k. skład komisji odwoławczej jest trzyosobowy. Przewodniczącym

⁵⁷ Ibidem.

jest dyrektor lub wicedyrektor departamentu kontrolnego NIK, członkami komisji są pracownicy nadzorujący czynności kontrolne (art. 66 ust. 2 u.o.n.i.k.) wyznaczeni przez dyrektora. Komisję odwoławczą każdorazowo po wpłynięciu zastrzeżeń powołuje dyrektor departamentu kontrolnego NIK, do którego zgłoszone zostały zastrzeżenia (art. 56 ust. 1 u.o.n.i.k.).

Występowanie w postępowaniu odwoławczym komisji rozstrzygającej jest uzależnione od decyzji prezesa lub upoważnionego wiceprezesa NIK w przedmiocie zatwierdzenia uchwały komisji odwoławczej. W razie odmowy zatwierdzenia uchwały prezes lub upoważniony wiceprezes NIK powołują komisję rozstrzygającą w składzie trzech pracowników nadzorujących czynności kontrolne, wyznaczając jej przewodniczącego. Członkami komisji rozstrzygającej, stosownie do treści art. 66 ust. 2 u.o.n.i.k., mogą być dyrektorzy, wicedyrektorzy departamentów kontrolnych, doradcy prezesa NIK, doradcy prawni, ekonomiczni i techniczni.

Zgodnie z art. 61 ust. 2 u.o.n.i.k. w przypadku wystąpień pokontrolnych przekazywanych przez prezesa lub wiceprezesów NIK zastrzeżenia zgłasza się do Kolegium NIK⁵⁸. Prezes NIK podpisuje wystąpienia pokontrolne kierowane do Prezydenta RP, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, Prezesa Rady Ministrów, Prezesa NBP, osób kierujących instytucjami wymienionymi w art. 4 ust. 1 u.o.n.i.k. Wiceprezesi NIK podpisują wystąpienia pokontrolne kierowane do ministrów i kierowników urzędów centralnych. Ponadto Prezes NIK może podpisać każde wystąpienie pokontrolne, wiceprezesi NIK natomiast są uprawnieni do podpisywania wystąpień pokontrolnych podpisywanych przez dyrektora generalnego oraz departamentów kontrolnych.

Powyższe regulacje oznaczają, że w postępowaniu odwoławczym szczególnego rodzaju uprawnienia przyznane zostały również — oprócz wskazanych wyżej komisji — Prezesowi i upoważnionym wiceprezesom NIK⁵⁹ oraz dyrektorom departamentów kontrolnych NIK⁶⁰.

NIK nie jest stroną postępowania kontrolnego, ale organem kontroli. W związku z powyższym w celu uzupełnienia rozważań należy wskazać, jakie podmioty mogą być stronami w postępowaniu kontrolnym, czyli które podmioty mają tzw. zdolność kontrolną. Zdolność kontrolna jest to zdolność do bycia jednostką kontrolowaną przez NIK, to proceduralna emana-

⁵⁸ Zgodnie z art. 22 u.o.n.i.k. Kolegium tworzą Prezes NIK jako przewodniczący, wiceprezesi i dyrektor generalny Izby oraz 14 członków Kolegium powoływanych przez Marszałka Sejmu na wniosek prezesa NIK, w tym 7 przedstawicieli nauk prawnych lub ekonomicznych i 7 dyrektorów jednostek organizacyjnych NIK.

⁵⁹ Rozstrzygają w przedmiocie zatwierdzenia uchwały komisji odwoławczej oraz w razie powzięcia wątpliwości co do prawidłowości rozstrzygnięcia komisji odwoławczej dysponują uprawnieniem do uchylenia orzeczenia komisji przez odmowę zatwierdzenia uchwały i powołanie komisji rozstrzygającej, której uchwała ma charakter ostateczny.

⁶⁰ Powołuje skład komisji odwoławczej oraz może uczestniczyć w rozpoznawaniu zastrzeżeń jako przewodniczący komisji odwoławczej i współdecydować o treści podejmowanej uchwały (jeśli sam siebie nie wyznaczy do składu komisji).

cja podmiotowego zakresu kontroli⁶¹. Zdolność ta przyznana została jednostkom wymienionym w art. 203 Konstytucji oraz art. 2 ustawy o NIK. Z powołanych wyżej przepisów jednoznacznie wynika, że zdolność kontrolną mają np. organy administracji państwowej, samorządowej, państwowe i samorządowe osoby prawne i inne. Zgodnie z art. 56 ust. 1 ustawy o NIK kierownik jednostki kontrolowanej lub osoba pełniąca jego obowiązki może po otrzymaniu stanowiska kontrolerów w przedmiocie nieuwzględnienia zastrzeżeń zgłosić pismem zastrzeżenia. Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy o NIK kierownik jednostki kontrolowanej lub organ, któremu przekazano wystąpienia pokontrolne, może zgłosić zastrzeżenia w sprawie zawartych w nim ocen, uwag i wniosków. Z przepisów Konstytucji oraz ustawy o NIK wynika, że podmiotami legitymowanymi do zgłaszania zastrzeżeń są jednostki kontrolowane, reprezentowane przez kierowników⁶² lub osoby pełniące ich obowiązki, oraz organ, któremu przekazano wystąpienie pokontrolne, reprezentowany na zasadach ogólnych.

Przedmiotem zastrzeżeń są stwierdzenia zawarte w protokołach kontroli oraz wystąpieniach pokontrolnych. Zgodnie z art. 53 ust. 2 ustawy o NIK protokół kontroli powinien zawierać opis stanu faktycznego, w tym stwierdzone nieprawidłowości, z uwzględnieniem przyczyn ich powstania, zakresu, skutków oraz osób odpowiedzialnych. Treścią wystąpień pokontrolnych są natomiast oceny kontrolowanej działalności wraz z ich związłym uzasadnieniem (całościowa ocena kontrolowanej działalności). W razie stwierdzenia w czasie kontroli nieprawidłowości w wystąpieniu pokontrolnym winny się znaleźć uzasadnione uwagi oraz wnioski wynikające z ocen i uwag.

Treść zastrzeżeń powinna zawierać zarzuty skierowane do treści protokołów oraz wystąpień pokontrolnych, które nazywane są podstawami zaskarżenia. W przypadku zastrzeżeń składanych do ustaleń zawartych w protokole kontroli podstawami zaskarżenia mogą być:

- przyczyny, które z racji rażącego naruszenia prawa można uznać za przyczyny nieważności postępowania⁶³,
- błędne ustalenie stanu faktycznego, w tym niewyjaśnienie wszystkich okoliczności sprawy⁶⁴,

⁶¹ R. PADRAK, *Postępowanie odwoławcze...* (cz. 1), op. cit., s. 7.

⁶² W sytuacji, gdy w jednostce kontrolowanej występuje wieloosobowy organ zarządzający, kierownikiem jednostki kontrolowanej będzie osoba kierująca pracami wieloosobowego organu zarządzającego, zob. W. ROBACZYŃSKI, *Komentarz...*, op. cit., s. 144–145.

⁶³ Takimi przyczynami nieważności mogą być w szczególności: zawarcie w protokole kontroli lub wystąpieniu pokontrolnym treści wykraczających poza wyznaczony ustawowo przedmiotowy zakres kontroli NIK, przekroczenie podmiotowego zakresu kontroli, prowadzenie kontroli przez osobę nieuprawnioną albo podlegającą wyłączeniu w trybie art. 31 ust. 2 u.o.n.i.k.

⁶⁴ Polegające na ustaleniu przez kontrolera faktów bez dostatecznych ku temu danych lub nieustalenie faktów mimo dostępu kontrolerów do danych, np. z powodu błędnej oceny zebranych dowodów.

- nowe fakty i dowody⁶⁵,
- błędne zastosowanie normy prawnej⁶⁶.

Przed merytorycznym rozstrzygnięciem dokonuje się wstępnego badania zastrzeżeń pod kątem ich dopuszczalności. Zastrzeżenia należy uznać za niedopuszczalne, gdy zawierają nieusuwalną wadę prawną (np. są zgłoszone po terminie, wniesione przez podmiot, do którego nie kierowano wystąpienia) lub też gdy braki formalne możliwe do usunięcia nie zostaną naprawione w wyznaczonym przez organ odwoławczy terminie⁶⁷. Mankamentem ustawy o NIK jest brak przepisów dotyczących zwrotów, odrzucenia lub odmowy przyjęcia zastrzeżeń dotkniętych nieusuwalnymi wadami formalnymi oraz regulujących tryb usuwania braków formalnych zastrzeżeń. Co prawda usuwanie braków formalnych winno odbywać się w trybie art. 56 ust. 3 ustawy o NIK stosowanego na podstawie art. 61 ust. 1 ustawy polegającego na tym, że komisja odwoławcza lub członek komisji wyznaczony przez przewodniczącego może przyjmować wyjaśnienia od zgłaszającego zastrzeżenia. Wobec braku szczegółów z tym związanych uznać należy, że wyjaśnienia te mogą dotyczyć kwestii zarówno formalnych, jak i merytorycznych⁶⁸.

W myśl art. 56 oraz 61 ustawy o NIK na wniesienie środka odwoławczego przewidziano 7-dniowy termin liczony od daty otrzymania zastrzeżeń przez osobę reprezentującą podmiot kontrolowany. Innymi słowy, termin wniesienia zastrzeżeń należy liczyć od dnia doręczenia dokumentów kontrolnych stronie postępowania kontrolnego wyposażonej w zdolność kontrolną, tj. jednostce lub organowi. Ponieważ ustawa o NIK nie zawiera przepisów dotyczących terminów dokonania czynności i doręczania pism, uznać należy, że stosować trzeba w tej kwestii poprzez analogię postanowienia zawarte w kodeksie postępowania administracyjnego w art. 39–44 oraz 57–60.

Po zakończeniu badania przez komisję odwoławczą kwestii formalnych organ odwoławczy przystępuje do merytorycznego rozpoznania wniesionych zastrzeżeń. Zgodnie z art. 56 ust. 3 ustawy o NIK komisja odwoławcza lub jeden z jej członków wyznaczony przez przewodniczącego mogą przyjmować wyjaśnienia od wnoszącego zastrzeżenia oraz kontrolera, a gdy

⁶⁵ Czyli nieznanne kontrolerom w czasie przeprowadzanej kontroli, których jednostka kontrolowana nie mogła powołać w czasie kontroli.

⁶⁶ Zachodzące w razie przyjęcia przez kontrolera niewłaściwego znaczenia przepisu prawa, błędne przyjęcie, że ustalony stan faktyczny odpowiada stanowi faktycznemu określone w hipotezie zastosowanego przepisu (tzw. błąd w subsumcji), niezastosowania właściwego przepisu lub też zastosowania przepisu, który w chwili przeprowadzania kontroli nie obowiązywał. Zob. R. PADRAK, *Postępowanie odwoławcze...* (cz. 1), op. cit.

⁶⁷ R. PADRAK, *Postępowanie odwoławcze w postępowaniu kontrolnym Najwyższej Izby Kontroli* (cz. 2). „Kontrola Państwowa”, nr 6/2002, s. 2.

⁶⁸ E. JARZĘCKA-SIWIK, *O potrzebie nowelizacji przepisów regulujących postępowanie kontrolne w Najwyższej Izbie Kontroli*. „Kontrola Państwowa”, nr 1/1997, s. 40–41.

uznają to za konieczne, przeprowadzać inne czynności dowodowe⁶⁹. Tym samym można uznać, że katalog czynności dowodowych, które może przeprowadzać komisja odwoławcza, jest otwarty. Jednakże zasadą powinno być rozpoznawanie zastrzeżeń na podstawie wniesionego środka odwoławczego oraz na podstawie protokołu kontrolnego i wystąpień pokontrolnych oraz dokumentacji służącej do ich opracowania. Wyjaśnienia pobierane od kontrolera winny być natomiast traktowane jako szczególny środek dowodowy, który nie występuje w postępowaniu pierwszoinstancyjnym. Innych czynności można dokonywać jedynie w razie konieczności interpretowanej z uwzględnieniem zasady prawdy obiektywnej, zasady dwuinstancyjności oraz zasady sprawności i efektywności postępowania kontrolnego. Jak słusznie się bowiem podnosi, samodzielne ustalanie stanu faktycznego przez organ odwoławczy jest co do zasady sprzeczne z dwuinstancyjnością postępowania kontrolnego, ponieważ uniemożliwia zaskarżenie tych ustaleń ze względu na brak instancji, do której ewentualnie można byłoby się odwołać⁷⁰. Z drugiej jednak strony niewyjaśnienie w czasie kontroli wszystkich okoliczności faktycznych poruszonych w zastrzeżeniach dotyczących jednostkowego faktu kontrolnego powinno w myśl zasady efektywności oraz sprawności spowodować przeprowadzenie stosowanego postępowania dowodowego w drugiej instancji⁷¹.

Stosownie do art. 56 ust. 4 u.o.n.i.k. komisja odwoławcza podejmuje uchwałę w sprawie zastrzeżeń w pełnym składzie, większością głosów i niezwłocznie przekazuje ją wraz z uzasadnieniem prezesowi lub upoważnionemu przez niego wiceprezesowi NIK. Po jej zatwierdzeniu uchwała staje się ostateczna, czyli nie może być zmieniana lub uchylana zarówno przez złożenie środka odwoławczego, jak i w wyniku skorzystania przez prezesa lub upoważnionego wiceprezesa NIK z uprawnień do odmowy zatwierdzenia uchwały.

Zgodnie z art. 56 ust. 5 i 6 u.o.n.i.k. w razie odmowy zatwierdzenia uchwały prezes lub upoważniony wiceprezes NIK powołują do ostatecznego rozpatrzenia zastrzeżeń komisję rozstrzygającą, której uchwała jest ostateczna.

W przypadku wystąpień pokontrolnych przekazywanych przez prezesa lub wiceprezesów NIK organem odwoławczym jest Kolegium NIK, co wynika z dyspozycji art. 61 ust. 2 u.o.n.i.k. Kolegium podejmuje ostateczną uchwałę w sprawie zastrzeżeń, która wraz z uzasadnieniem jest doręczana zgłaszającemu zastrzeżenia. Uchwały Kolegium zapadają w obecności co najmniej połowy składu Kolegium NIK, w głosowaniu tajnym, większością

⁶⁹ Na podstawie art. 61 ust. 3 u.o.n.i.k. ta sama procedura obowiązuje w przypadku zastrzeżeń rozpatrywanych przez Kolegium.

⁷⁰ R. PADRAK, *Postępowanie odwoławcze...* (cz. 2), op. cit., s. 11.

⁷¹ Ibidem.

głosów. W przypadku równości głosów decyduje przewodniczący, którym jest Prezes NIK lub wyznaczony przez niego wiceprezes.

W kontekście powyższych rozstrzygnięć, jakie mogą zapaść w postępowaniu odwoławczym przed NIK, należy uzupełnić wywody o następujące kwestie. Po pierwsze ustawodawca w żaden sposób nie sprecyzował przesłanek do odmowy zatwierdzenia uchwały komisji odwoławczej, dlatego w literaturze podnosi się, że sytuacja taka powinna zaistnieć, gdy Prezes NIK poweźmie przekonanie lub podejrzenie, iż uchwała komisji odwoławczej jest lub może być nieprawidłowa⁷². Odmowa nie wymaga ani uzasadnienia, ani żadnej specjalnej formy, ani też nie został określony termin na zatwierdzenie uchwały. Po drugie nie jest uregulowana kwestia dotycząca narady przed wydaniem uchwały, sposobu głosowania (w tym kolejności głosowania przez poszczególnych członków), podpisywania uchwał oraz zgłaszania zdania odrębnego. Dwa ostatnie zagadnienia bardzo lakonicznie normowane były przez art. 42 ust. 1 oraz art. 52 ust. 1 uchylonego zarządzenia, w których świetle wszystkie uchwały w sprawie zastrzeżeń wraz z uzasadnieniem podpisują wszyscy członkowie komisji, a każdy członek komisji ma prawo do zgłoszenia zdania odrębnego, zaznaczając powyższe przy podpisywaniu uchwały poprzez dodanie przy swoim nazwisku „votum separatum” lub „zdanie odrębne”. W przedmiocie narady i głosowania, jak podnosi się w literaturze, powinno się wzorować na powszechnie akceptowanych zasadach obowiązujących w innych postępowaniach i pierwszy powinien głosować członek komisji zajmujący najniższe stanowisko, a w razie zajmowania równorzędnych stanowisk o pierwszeństwie powinien decydować staż pracy na danym stanowisku⁷³.

Uważa się, że w postępowaniu odwoławczym mogą być podjęte uchwały:

- a) uwzględniające zastrzeżenia w całości,
- b) uwzględniające zastrzeżenia w części, a w pozostałym zakresie oddalające zastrzeżenia,
- c) oddalające zastrzeżenia w całości.

Uchwały te są uchwałami rozstrzygającymi zastrzeżenia co do istoty i kończącymi postępowanie odwoławcze i tylko te powinny być przekazywane przez przewodniczącego komisji odwoławczej prezesowi lub uprawnionemu wiceprezesowi NIK do zatwierdzenia.

R. PADRAK wyszczególnia jeszcze inne uchwały⁷⁴:

- a) o nieuwzględnieniu oświadczenia o cofnięciu zastrzeżeń,
- b) o umorzeniu postępowania odwoławczego w przypadku skutecznego cofnięcia zastrzeżeń,

⁷² W. ROBACZYŃSKI, *Komentarz...*, op. cit., s. 146.

⁷³ R. PADRAK, *Postępowanie odwoławcze...* (cz. 2), op. cit., s. 14.

⁷⁴ Ibidem, s. 15.

- c) o odmowie przyjęcia zastrzeżeń w przypadku, gdy zastrzeżenia są dotknięte nieusuwalną wadą prawną, np. zostały wniesione po terminie,
- d) o uchyleniu postępowania kontrolnego w całości lub w części i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania.

Z powyższych uchwał tylko pierwsza powodować będzie kontynuację postępowania, pozostałe będą kończyć postępowanie przed organem odwoławczym. Nadto pierwsze trzy będą dotyczyły kwestii formalnych, a ostatnia — merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy.

Podsumowanie

Obecnie NIK ma trwałe miejsce w systemie konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej. Sześć obszernych artykułów Konstytucji wyznacza Izbie szerokie kompetencje i znaczny zakres zadań. Wprowadza również gwarancje niezależności w wykonywaniu funkcji naczelnego organu kontroli państwowej. Warto również podkreślić, że zakres kontroli państwowej w Polsce jest znacznie szerszy aniżeli w większości innych krajów. Izba odgrywa istotną rolę nie tylko w systemie państwowym, ale i szerzej: w życiu społecznym. Jej działalność spotyka się z żywym zainteresowaniem opinii publicznej i cieszy się ona poparciem zdecydowanej większości społeczeństwa. Mimo wielu pozytywów kierowanych pod adresem NIK dość często podnoszone są wątpliwości, czy jest ona w swoich działaniach wystarczająco skuteczna. Wiele osób oczekuje większej efektywności, stanowczości w piętnowaniu nieprawidłowego funkcjonowania instytucji państwowych, determinacji w rozliczaniu urzędników winnych zaniedbań, niegospodarności oraz innych patologicznych zjawisk⁷⁵.

Zwiększenie skuteczności organu kontrolnego, jakim jest NIK, nie zależy jedynie od niego samego, ale jest to sprawa także kontrolowanych.

Biorąc pod uwagę zjawiska przedstawione we wcześniejszych punktach i wnioski wynikające z dokonywanych kontroli, można bezwzględnie zgodzić się z tymi stwierdzeniami.

Miarą sukcesów Izby może być także liczba wykrytych przestępstw gospodarczych bądź urzędniczych oraz szybkie, surowe kary dla ich sprawców. Dokonań NIK nie można jednak oceniać w świetle wykrytych przez nią przestępstw, ponieważ nie jest ona przecież organem ścigania. Jednak dość znaczna część kontroli związana jest z zawiadomieniami do prokuratury o stwierdzonych podejrzeniach przestępstwa. W ciągu ostatnich lat zdecydowana większość największych afer została wykryta i opisana właśnie przez NIK.

⁷⁵ Ibidem, s. 27.

Najważniejszym celem Izby jest jednak informacja. NIK kontroluje nie dla własnej przyjemności, lecz po to, żeby na podstawie wyników kontroli przedstawiać rzetelne i obiektywne raporty o stanie ważnych spraw publicznych, o funkcjonowaniu państwa i jego instytucji. Informacje NIK w pierwszej kolejności są wykorzystywane przez Parlament, stanowią bowiem podstawę wielu debat i brane są pod uwagę przy stanowieniu prawa. Nie mniej ważna jest sprawa przekazywania informacji do opinii publicznej. Społeczeństwo jest informowane na bieżąco o wynikach niemal wszystkich kontroli NIK. Dzięki tym przekazom opinia publiczna sporo się dowiaduje o funkcjonowaniu instytucji państwowych, a zwłaszcza o nieprawidłowościach w ich działaniu.

NIK jest również skuteczna w wymiarze ekonomicznym. W ostatnich latach dzięki jej kontrolom odzyskano lub zabezpieczono dla publicznej kasy ponad 1,6 mld zł, kilkakrotnie więcej aniżeli wynoszą koszty funkcjonowania Izby. Można więc sądzić, że „znacznie gorzej niż obecnie wyglądałoby wykonanie budżetu państwa, a co za tym idzie — słabsza byłaby działalność wielu instytucji, gdyby nie sprawowana nad nimi kontrola”⁷⁶.

Ważnym miernikiem efektywności jest także wpływ NIK na zmiany polskiego prawa. Duże znaczenie mają postępowania odnoszące się do warunków organizacyjnych, niektóre z nich o bardzo konkretnym charakterze, zmierzające do porządkowania spraw w kontrolowanych instytucjach.

Wobec powyższego stwierdzić należy, że NIK pełni bardzo istotną funkcję w zakresie kontroli najważniejszych organów państwa. Oczywiście jest przy tym, że odgrywa również dominującą rolę w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego ujmowanego w szczególności pod kątem bezpieczeństwa, stabilności i pewności wydatkowania środków publicznych.

Streszczenie

Przedmiotowe opracowanie określa kontrolę sprawowaną przez organ mający jedną z najdłuższych historii w Polsce — Najwyższą Izbę Kontroli. W opracowaniu zasygnalizowano historię NIK oraz szczegółowo omówiono jej pozycję ustrojową i rolę we współczesnym systemie kontroli w Polsce. Omówione zostało również postępowanie kontrolne sprawowane przez ten szczególny organ kontroli państwowej, kryteria sprawowanej kontroli, przebieg postępowania kontrolnego oraz rozstrzygnięcia, jakie zapadają w wyniku przeprowadzonej kontroli, i ich konsekwencje dla jednostki kontrolowanej. W celu wyczerpania problematyki poruszanej w opracowaniu omówione zostały również sposoby oraz formy zaskarżenia wyników kon-

⁷⁶ J. WOJCIECHOWSKI, *Rozważania...*, op. cit., s. 15.

troli sprawowanej przez NIK. Podnoszone w opracowaniu argumenty oraz opisane procedury postępowania kontrolnego pozwoliły na stwierdzenie, że NIK odgrywa bardzo istotną rolę w zakresie kontroli najważniejszych organów państwa. Oczywiste stało się przy tym, że pełni również dominującą funkcję w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego ujmowanego w szczególności pod kątem bezpieczeństwa, stabilności i pewności wydatkowania środków publicznych.